Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

32 317 **JBZ-Raad**

EZ

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2015

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Luxemburg op 9 en 10 juli 2015. Daarnaast bieden wij u verslag aan van de op 20 juli 2015 ingelaste Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Brussel.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

kst-32317-EZ
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 9-10 juli 2015 te Luxemburg

Belangrijkste zaken

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel (9 juli 2015)

Terrorisme:

Zes diensthoofden, leden van de Counter Terrorist Group (CTG), presenteerden vanuit verschillende invalshoeken hun visie op de huidige terroristische dreiging en de aanpak ervan in Europees verband, voor het eerst sinds de oprichting van de CTG in 2001. In de JBZ-raad wordt de cruciale rol van de inlichtingen-en veiligheidsdiensten op Counter Terrorisme (CT) bevestigd en wordt de complexiteit van het werk erkend. De EU kan daarbij helpen, o.a. met informatiesystemen. PNR en dataretentie kunnen behulpzaam zijn opdat de inlichtingendiensten hun werk kunnen doen. Veel lidstaten vonden dat deze briefing nuttig was en kan worden herhaald tijdens een volgende (informele) Raad.

Asiel en Migratie:

De Ministers bespraken opnieuw in vervolg op de JBZ-raad van 15 en 16 juni 2015 de uitvoering van de Verklaring van de Europese Raad, het verschijnen van de Europese Migratieagenda en de eerste implementatievoorstellen.

De voorzitter wees op de toegenomen crises wereldwijd die tot intensievere migratiestromen hebben geleid. Landen die grenzen aan de conflictgebieden, in het bijzonder Egypte, Irak, Jordanië en Libanon hebben ongeveer 2,1 miljoen Syrische vluchtelingen opgenomen. Turkije alleen al ongeveer 1,7 miljoen. EU-lidstaten moeten daarom ook solidariteit tonen.

De interventies van de verschillende lidstaten spitsten zich veelal toe op het al dan niet verplichte karakter van de Commissievoorstellen inzake een tijdelijk noodmechanisme voor herplaatsing.

De Commissie vroeg aandacht voor de uitzonderlijke migratiedruk aan de Europese buitengrenzen, en gaf in dit verband aan dat de Europese Migratieagenda een testcase is voor de solidariteit tussen de lidstaten.

Nederland benadrukte het belang van deelname aan Commissievoorstel voor hervestiging en herplaatsing. Voorwaarde hiervoor is dat alle lidstaten meedoen, met een substantieel aantal.

In aansluiting op deze discussie meldde het Luxemburgse Voorzitterschap dat het streefgetal voor hervestiging (Commissievoorstel 20.000) overschreden werd. Het streefgetal voor herplaatsing (Commissievoorstel 40.000) werd nog niet bereikt. Het Luxemburgs Voorzitterschap kondigde daarom een extra JBZ-Raad aan op 20 juli in Brussel.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap (10 juli 2015)

PIF-richtlijn:

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hielden vast aan het standpunt dat BTW buiten de reikwijdte van de PIF-richtlijn moet blijven.

Twee lidstaten spraken hun steun uit voor de idee BTW onder de reikwijdte van de PIF-richtlijn te brengen en daarmee ook rechtstreeks een bevoegdheid voor het EOM te creëren. Het Luxemburgs Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten vasthouden aan het verzet tegen de wens van de Commissie en het EP om BTW onder de reikwijdte van de PIF-richtlijn te brengen. Zodra de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Taricco beschikbaar is, zal de discussie opnieuw op de agenda komen.

EOM:

Het Luxemburgse Voorzitterschap heeft de Ministers twee punten voorgelegd met de intentie politieke sturing te krijgen voor het werk op technisch niveau. In het voor de Informele JBZ Raad opgestelde discussiepaper zijn deze punten uiteengezet. Het gaat om 1) de wijze van samenwerken binnen het EOM in grensoverschrijdende zaken en 2) rechterlijke controle («judicial review»).

Ad 1)

De meeste lidstaten gaven steun aan een systeem waarbij in een grensoverschrijdend onderzoek van het EOM met een enkele rechterlijke machtiging wordt gewerkt die is afgegeven door de rechter uit de lidstaat van de «assisting» Europese gedelegeerde aanklager. Enkele lidstaten kunnen alleen akkoord gaan met een enkele rechterlijke machtiging als die door de rechter uit de lidstaat van de «handling» Europese gedelegeerde aanklager wordt afgegeven. Ook de Commissie pleit voor die benadering, maar stelt zich flexibel op. Het Luxemburgse Voorzitterschap concludeerde dat op technisch niveau verder zal worden gewerkt aan een systeem met een enkele rechterlijke machtiging. Het wil naar aanleiding van de discussie kijken naar een flexibele benadering voor wat de keuze voor de rechter in de lidstaat van de «assisting» of de «handling» gedelegeerde Europese aanklager betreft.

Nederland heeft op dit punt aangegeven de mogelijkheid van dubbele rechterlijke machtigingen in overeenstemming met de nationale wetgeving in de betrokken lidstaten niet bezwaarlijk te vinden en opgemerkt dat bij een eventuele keuze voor een rechterlijke machtiging in een enkele lidstaat verder werk op technisch niveau nodig is voor de uitwerking van een dergelijk systeem.

Ad 2)

Een meerderheid van de lidstaten gaf steun aan optie 2 (rechterlijke controle op het EOM door het EU Hof van Justitie), met dien verstande dat veel van deze lidstaten de rol van het EU Hof van Justitie beperkt willen houden tot bepaalde beslissingen die door het EOM rechtstreeks op basis van de verordening worden genomen. Deze lidstaten onderschrijven het standpunt van de Juridische Dienst van de Raad over deze kwestie.

Nederland gaf samen met enkele andere lidstaten steun aan de benadering van de Commissie in optie 1 (rechterlijke controle door de nationale rechter).
Het Luxemburgse Voorzitterschap concludeerde daarop dat optie 2 als basis voor verdere besprekingen zal dienen.

Verslag:

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel (9 juli 2015)

Sessie I Terrorisme

Het Voorzitterschap stond stil bij de aanslag in Sousse, Tunesië, «een land op weg naar meer democratie». Een korte stilte volgde in de vergadering. Het benadrukte vervolgens dat de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een sleutelrol vervullen bij contraterrorisme (CT). De samenwerking onderling alsmede de samenwerking met politie is daarbij van groot belang. Vandaag is het de eerste keer dat diensten uit de Contraterrorisme Groep (CTG) hun opwachting maken in de JBZ-raad. Nationale veiligheid is wel uitsluitend de verantwoordelijkheid van de lidstaten, het Voorzitterschap verwees naar art. 4.2 VEU en art. 73 VWEU.

De Commissie stond ook stil bij de aanslag in Sousse, waarbij, nu 10 jaar na de aanslag in Londen, de meeste slachtoffers Brits waren. De Commissie wees op het belang van de EU als provider van informatiesystemen, met lidstaten die hun onderlinge samenwerking op CT moeten organiseren. EUROJUST en EuropOL zijn daarbij een belangrijke spil voor justitie respectievelijk politie. De Commissie ondersteunt het CT-center van Europol, het nieuwe mandaat van Europol zal de verantwoordelijkheden van de Lidstaten op nationale veiligheid niet doorkruisen, noch die van het EU *Intelligence Centre* (INTCEN). De goede samenwerking tussen EuropOL en INTCEN, en in bredere zin die tussen inlichtingendiensten en politie, is toe te juichen

Het hoofd van de dienst van Luxemburg (SRE) leidde de presentaties in en gaf aan dat meer transparantie van de kant van de CTG vandaag de bedoeling is, een eerste keer in de JBZ-raad sinds de oprichting van de CTG in 2001, met 6 diensthoofden aanwezig: het belang van inlichtingenwerk, de karakteristieken ervan maar ook de behoeften van diensten zullen aan de orde komen. Hoewel het hier gaat om nationale competentie kan de EU wel helpen, aldus het hoofd SRE.

De hoofden van inlichtingendiensten van Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland en Spanje wezen op de volgende zaken. De taak van de diensten is preventie, iets niet kunnen voorkomen wordt als een mislukking beschouwd. De diensten hebben meer aanslagen voorkomen dan dat er geeffectueerd zijn. CT is een zaak op nationaal niveau en in essentie een *intelligence-led* operatie vanuit de primaire taak van overheden om zijn burgers te beschermen.

De Nederlandse dienst (AIVD) merkte hierbij op dat de interne dimensie van de terroristische dreiging niet meer los is te zien van de externe dimensie. Diensten hebben een traditie van samenwerking, waarbij continu aan versterking van die samenwerking is en wordt gewerkt. Informatie over reisbewegingen is in het licht van de huidige dreiging van groot belang.

Voorts werd in het bijzonder gewezen op radicalisering via het internet en dreiging van terugkeerders. De situatie is nu veel ernstiger dan ten tijde van de oorlog in Afghanistan
Tot slot werd een stevige waarschuwing gegeven over de situatie in Libië. Toenemende controle door DAESH in Libië is zeer gevaarlijk vanwege de nabijheid van Europa en vanwege mogelijk misbruik door DAESH van vluchtelingenstromen naar Europa. Dat er meer aanslagen komen is zeker, de vraag is waar en wanneer.

Lidstaten die hierna het woord namen, stelden expliciet de briefing en discussie over CT te waarderen en dit te willen voortzetten (in bv. een volgende informele Raad). Deze lidstaten benadrukten verder het belang van multilaterale samenwerking tussen diensten. Dit type samenwerking moet nog verder worden ontwikkeld met als blijvende basis de bilaterale samenwerking. Vanuit de EU moet er serviceverlening zijn, er moeten geen blokkades worden opgeworpen. Ook pleitten lidstaten voor samenwerking tussen veiligheidsdiensten en politie en werd een pleidooi gehouden voor het voeden van Europol. Ook pleitten enkele lidstaten voor een snelle aanname van de EU-PNR richtlijn. Tenslotte werd ook gepleit voor een beter gebruik van technologie, het aanpakken van het probleem van encryptie en de versterking van de rol van EuropOL.

LIBE-voorzitter van het EP de heer Moraes gaf aan dat het hier inderdaad gaat om een nationale verantwoordelijkheid maar ook over gemeenschap-pelijke problematiek. Moraes gaf aan het pleidooi van enkele lidstaten voor snelle aanname van de EU-PNR richtlijn door EP en Raad te hebben gehoord en stelde te hopen dat de Raad en het EP de onderhandelingen voor eind 2015 kunnen afronden. De problematiek van *foreign fighters* en radicalisering hebben in ieder geval de volle aandacht van het EP.

De Contraterrorisme Coördinator (CTC) benadrukte dat de samenwerking tussen diensten sedert 2001 enorm is toegenomen, ook met derde landen en tevens op nationaal niveau de samenwerking met de politie. Hij refereerde daarbij aan de opmerking van lidstaten over bi- en multilaterale samenwerking. Hij wees op de noodzaak van verstrekking van informatie aan EuropOL. Verder meldde hij met betrekking tot de inzet op EU-niveau dat capaciteitsopbouw in derde landen nodig is en dat meer onderzoek moet worden gedaan. In het EU-programma Horizon-2020 is daarvoor 200 miljoen euro beschikbaar, ook de veiligheidsdiensten kunnen met ideeën/projecten komen. Verder zou het volgens de CTC helpen als de diensten in het EP uitleg geven over de dreiging en de aanpak van terrorisme, en ingaan op in het bijzonder de onderwerpen uit- en inreizen en PNR.

EuropOL benadrukte drie zaken: (1) volledige erkenning van het cruciale werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het voorkomen van aanslagen. (2) de toename van de complexiteit bij contraterrorisme. (3) de cruciale verbinding van *intelligence* met de politie. EuropOL is daarbij de Europese spil voor de politie. Europol heeft een «*focal point travellers*», er is aandacht voor terrorismefinanciering met in het bijzonder TFTP(het programma voor het traceren van terrorisme financiering) en de zogenaamde *Internet Referral Unit* is inmiddels een week online.

Sessie II: Cybersecurity en Cyberterrorisme

Het Voorzitterschap had een document verspreid met drie vragen. Commissaris Avramopoulos kreeg het woord. De Commissaris benadrukte onder meer het belang van goede samenwerking, publiek-private samenwerking (PPS) en een adequaat juridisch instrumentarium met als onderdelen de netwerk- en informatiebeveiligingsrichtlijn, de gegevensbeschermingsrichtlijn en de Europolverordening. De samen-werking tussen overheden moet zich onder meer richten op de bescherming van de kritische infrastructuur waaronder de elektriciteit- en gasnetwerken en de luchtvaart. Voor een effectieve PPS moeten overheden obstakels wegnemen voor de private partners en zou een forum moeten worden opgezet op EU-niveau voor een dialoog met de internetindustrie.

De eerste presentatie werd gegeven door Patrick Ky, de *executive director* van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart.
De heer Ky beschreef hoe in de luchtvaart in een tijdsbestek van niet meer dan 7 jaar een ingrijpende verandering heeft plaatsgevonden. Nog niet zo lang geleden was de luchtvaart nog een op zichzelf staand systeem met een laag ict-niveau zonder verbinding met de buitenwereld. Nu is de verbinding met de grond via verschillende applicaties steeds sterker geworden. De heer Ky noemde als voorbeelden het op sommige vluchten gefaciliteerde mobiel telefoneren aan boord en het gebruik maken van een directe datalink met de grond om het onderhoud van het vliegtuig voor te bereiden (en dat binnenkort zelf ict-gestuurd tijdens de vlucht te verrichten). Deze innovaties brengen onvermijdelijk meer kwetsbaarheid voor een cyber-aanval met zich mee. Een ander nieuw risico gaat uit van drones die immers vanaf de grond bestuurd worden en gemakkelijk overgenomen kunnen worden door kwaadwillenden.
Hiermee samenhangend is sprake van een paradigmawijziging van een *safety culture* naar een *security culture* in de luchtvaart. Kenmerkend voor de *safety culture*, gericht op het omgaan met technische mankementen, is de transparantie en de samenwerking tussen alle betrokkenen zodat elk ongeluk of incident zich vertaalt in verbeterde werkwijzen en routines en een hoger niveau van veiligheid. Het niet-delen van s*ecurity*-informatie is daarentegen schadelijk voor *security* en zou zelfs als obstructie gezien moet worden
De conclusie van zijn betoog was dat er behoefte is aan een speciaal *Computer Emergency Response Team* (CERT) voor de luchtvaartsector om de informatie-uitwisseling te optimaliseren.

Hierop volgde een presentatie van François Thill, het Luxemburgse lid van de Raad van Bestuur van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA), over de samenwerking in Luxemburg tegen cyber-terrorisme. Belangrijke aspecten van de Luxemburgse aanpak zijn: bewustwording, ook bij het mkb; «democratisering» van cybersecurity door bescherming betaalbaar en eenvoudig te maken; samenwerking, vertrouwen en communicatie.
Wegens tijdsgebrek was er vervolgens geen mogelijkheid voor discussie tussen de lidstaten.

Sessie III en IV Mensensmokkel, herplaatsing en hervestiging

Het Luxemburgs Voorzitterschap besloot bij aanvang van de lunch, in aanvulling op de discussie over het EU-actieplan tegen de smokkel van migranten, ook sessie III en IV bij de lunch toe te lichten. Het Voorzitterschap wees op de toegenomen crises wereldwijd die tot intensievere volksverhuizingen hebben geleid. Landen die grenzen aan de conflictgebieden, in het bijzonder Egypte, Irak, Jordanië en Libanon hebben ongeveer 2,1 miljoen Syrische vluchtelingen opgenomen en Turkije alleen al ongeveer 1,7 miljoen. EU-lidstaten moeten daarom ook solidariteit tonen.

UNHCR (de heer Guterres) deed een beroep op de lidstaten, deel te nemen aan hervestiging respectievelijk herplaatsing. De leefomstandigheden van kinderen zou blijven verslechteren in de ontvangende landen in de regio. Bovendien wordt de absorptiecapaciteit in Griekenland totaal overbelast. Het plaatsen van hekken is geen oplossing. Er zouden meer mogelijkheden voor legale migratie moeten zijn, er zou doeltreffend opgetreden moeten worden tegen mensensmokkel en regionale beschermingsprogramma's zouden moeten worden verbeterd. Tijdens de crisis, is solidariteit nu van belang.

De Commissie benadrukte het belang van de bestrijding van mensensmokkel. De smokkelaars hebben hun modus operandi veranderd en opereren nu steeds meer via de oostelijke Middellandse Zee. De business modellen van de smokkelaars moeten beter worden begrepen. In het bijzonder moeten de financiële stromen worden onderzocht. Belangrijk is de oprichting van nationale contactpunten voor de bestrijding van smokkel en nauwere samenwerking met derde landen. Een goed voorbeeld van een geïntegreerde aanpak is het centrum in Niger.

De heer Swing van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) verklaarde dat ongeveer 150.000 migranten sinds 1 januari de Middellandse Zee zijn overgestoken. Daarbij heeft Griekenland met ongeveer 79.000 migranten, Italië met ongeveer 76.000 migranten ingehaald. Het actieplan van de EU tegen de smokkel van migranten is een eerste stap in de goede richting. Belangrijk is ook de voortzetting van het Khartoem- en Rabat-proces.

De meeste lidstaten benadrukten dat krachtige instrumenten tegen de smokkel van migranten en de aanpak van smokkelnetwerken nodig zijn. Verder benadrukten deze lidstaten dat de oprichting van «hot spots» nodig zijn.

Voor Nederland en een aantal andere lidstaten zijn vijf punten van belang in het kader van hervestiging en herplaatsing van belang: 1. Alleen personen die bescherming nodig hebben komen er voor in aanmerking. 2. De volledige registratie van migranten wordt gewaarborgd met ondersteuning van «hot spots». 3. De terugkeer van personen die geen bescherming nodig hebben moet – met de hulp van IOM en UNHCR – vastberaden uitgevoerd worden. 4. Ter voorkoming van secundaire migratie is een voorstel van Commissie vereist en 5. Bij hervestiging moet geconcentreerd worden op een paar, vooral hulpbehoevende landen.

Het Luxemburgs Voorzitterschap concludeerde dat de oprichting van de «hot spots» belangrijk is. Daarnaast moeten alle migranten worden geregistreerd en moet een efficiënt terugkeerbeleid worden uitgevoerd. Met betrekking tot het vermijden van secundaire migratie zou de Commissie een voorstel moeten indienen.

In aansluiting op deze discussie werden in een besloten ministersbijeenkomst aantallen voor herplaatsing en hervestiging genoemd. Als resultaat hiervan, meldde het Luxemburgs Voorzitterschap publiekelijk dat het streefgetal voor hervestiging (Commissievoorstel 20.000) overschreden werd. Het streefgetal voor herplaatsing (Commissievoorstel 40.000) werd nog niet bereikt. Het Luxemburgs Voorzitterschap nodigde daarom Ministers uit voor een extra JBZ-Raad op 20 juli in Brussel.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap (10 juli 2015)

Ontbijtbespreking: toepassingsbereik van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-richtlijn)

Het Luxemburgs Voorzitterschap schetste de stand van zaken. De triloog ten aanzien van de PIF-richtlijn is vastgelopen op de vraag of BTW al dan niet onder de reikwijdte van de richtlijn zou moeten worden gebracht. Het Europees parlement (EP) is daaraan sterk gehecht, vooral omdat het streeft naar een bevoegdheid van het toekomstig Europees Openbaar Ministerie (EOM) bij de bestrijding van grensoverschrijdende BTW-fraude (caroussel-fraude). De Raad is evenwel nagenoeg unaniem gekant tegen

opname van BTW in de PIF-richtlijn. Het Luxemburgs Voorzitterschap zoekt naar ruimte bij de lidstaten om de triloog vlot te trekken. Om die reden wordt in het voorliggende discussiedocument onder meer de vraag gesteld of lidstaten eventueel bereid zouden zijn om een bevoegdheid van het EOM bij de bestrijding van BTW-fraude te aanvaarden, of eventueel andere oplossingsrichtingen aan te dragen.

De Commissie gaf aan zich in deze discussie achter de positie van EP te scharen.

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hielden vast aan het standpunt dat BTW buiten de reikwijdte van de PIF-richtlijn moet blijven. Twee lidstaten spraken steun uit voor de idee BTW onder de reikwijdte van de PIF-richtlijn te brengen en daarmee ook rechtstreeks een bevoegdheid voor het EOM te creëren.

Enkele lidstaten toonden zich – niettegenstaande hun standpunt dat BTW buiten de reikwijdte van de PIF-richtlijn zou moeten blijven – bereid om te verkennen of zou kunnen worden voorzien in een bevoegdheid voor het EOM bij de bestrijding van BTW-fraude, waarbij wel een beperking tot ernstige vormen van BTW-fraude zou moeten worden aangebracht. Nederland gaf met enkele andere lidstaten aan dat zou kunnen worden voorzien in een evaluatiebepaling, waarin zou kunnen worden opgenomen dat op een later moment opnieuw wordt bezien of op EU-niveau aanvullende maatregelen ter zake BTW-fraude nodig zijn.

Een aantal lidstaten refereerde aan de zaak Taricco, die aanhangig is bij het Hof van Justitie en waarin de advocaat-generaal heeft bepleit dat – in weerwil van het toelichtend rapport bij die overeenkomst – BTW reeds onder de reikwijdte van de PIF-overeenkomst uit 1995 zou vallen. De beslissing van het Hof van Justitie in die zaak (voorzien voor september 2015) is van belang voor de onderhavige discussie.

Het Luxemburgs Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten vasthouden aan het verzet tegen de wens van de Commissie en het EP om BTW onder de reikwijdte van de PIF-richtlijn te brengen. Zodra de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Taricco beschikbaar is, zal de discussie opnieuw op de agenda komen. Het Voorzitterschap stelde dat een aantal lidstaten wel bereid is te kijken naar een bevoegdheid voor het EOM bij de bestrijding van BTW-fraude. Het Luxemburgs Voorzitterschap zal die mogelijkheid verkennen en daartoe mogelijk tijdens een latere JBZ-Raad een voorstel voor doen.

Sessie V: ontwerpverordening ter zake oprichting van het Europees openbaar ministerie

Het Luxemburgse Voorzitterschap leidde de discussie in met de opmerking dat de ontwerpverordening tot oprichting van het Europees openbaar ministerie (EOM) een prioriteit voor dit Voorzitterschap is.

Het Luxemburgse Voorzitterschap heeft de Ministers twee punten voorgelegd met de intentie politieke sturing te krijgen voor het werk op technisch niveau. In het voor deze Raad opgestelde discussiepaper zijn deze punten uiteengezet. Het gaat om 1) de wijze van samenwerken binnen het EOM in grensoverschrijdende zaken en 2) rechterlijke controle («judicial review»).

Met betrekking tot punt 1 stelde het Voorzitterschap dat het belangrijk is om in grensoverschrijdende zaken bij de inzet van onderzoeksmaatre-gelen een dubbele rechterlijke machtiging te voorkomen. Daarmee zou

een meerwaarde worden gerealiseerd ten opzichte van de bestaande instrumenten op het terrein van strafrechtelijke samenwerking. Het Voorzitterschap stelde voor om een verzoek tot een rechterlijke machtiging, indien nodig, te laten doen in de lidstaat van de «assisting» Europese gedelegeerde aanklager.
Met betrekking tot punt 2 stelde het Voorzitterschap dat de door de Commissie in het oorspronkelijk voorstel voor de ontwerpverordening gekozen benadering (rechterlijke controle door de nationale rechter en niet door het EU Hof van Justitie) naar zijn mening voor discussie vatbaar is. Het Voorzitterschap wees verder op de positie van het Europees parlement en op het advies van de Juridische Dienst van de Raad terzake. Het Voorzitterschap stelde voor om verder te werken op basis van optie 2, dat wil zeggen rechterlijke controle door het EU Hof van Justitie ten aanzien van bepaalde beslissingen van het EOM.

De Commissie, bij monde van Commissaris Jourová, noemde het EOM een «flagship project». De Commissie stelde te streven naar een EOM waaraan 25 lidstaten, zijnde alle lidstaten behalve de lidstaten met een zgn. opt out (Ierland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) deelnemen. De Commissie riep lidstaten evenwel op om de tekst niet te verwateren en te voorzien in een sterk en onafhankelijk EOM.

Met betrekking tot punt 1 gaf de Commissie aan te hechten aan een systeem van samenwerking binnen het EOM dat verder gaat dan de bestaande instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking. De «single office» die het EOM zal zijn, biedt daartoe mogelijkheden. De Commissie was voorstander van een benadering waarbij een rechterlijke machtiging zou worden verkregen in de lidstaat van de «handling» Europese gedelegeerde aanklager, omdat het dossier zich bevindt in diens lidstaat en het bewijs daar ook voor de rechter moet worden gebracht. De Commissie stelde zich evenwel open op ten aanzien van de benadering zoals door het Voorzitterschap werd voorgesteld.
Met betrekking tot punt 2 benadrukte de Commissie het belang van een effectief en snel werkend EOM. De Commissie pleitte daarom voor rechterlijke controle door de nationale rechter en niet door het EU Hof van Justitie. De Commissie vreest dat het Hof anders overladen dreigt te worden, hetgeen een verlammend effect op het functioneren van het EOM zou kunnen hebben.

De heer Svoboda, voorzitter van het JURI comité, benadrukte daarna namens het EP dat het EP de oprichting van het EOM van groot belang vindt voor de bestrijding van EU-fraude. Het EP heeft twee resoluties over het EOM aangenomen. Het EP wil een sterk en onafhankelijk EOM. De heer Svoboda stipte enkele aandachtspunten uit de resoluties aan, zoals het belang van een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen het EOM en de nationale autoriteiten, een goede informatiepositie voor het EOM en een sterke rol voor het centrale niveau van het EOM, in het bijzonder de Permanente Kamers. Met betrekking tot punt 1 is het EP voor rechterlijke machtiging in de lidstaten waar de onderzoeksmaatregel wordt uitgevoerd (de lidstaat van de «assisting» Europese gedelegeerde aanklager), maar met toepassing van weigeringsgronden, zoals die uit het Europees onderzoeksbevel. Met betrekking tot punt 2 pleitte de heer Svoboda voor een rol van het EU Hof van Justitie bij beslissingen die door het EOM rechtstreeks op basis van de verordening worden genomen, zoals de forumkeuze of sepot. De overige beslissingen moeten volgens hem door de nationale rechter worden getoetst.

Lidstaten ad punt 1

De meeste lidstaten gaven steun aan een systeem waarbij in een grensoverschrijdend onderzoek van het EOM met een enkele rechterlijke machtiging wordt gewerkt die is afgegeven door de rechter uit de lidstaat van de «assisting» Europese gedelegeerde aanklager. Enkele lidstaten kunnen alleen akkoord gaan met een enkele rechterlijke machtiging als die door de rechter uit de lidstaat van de «handling» Europese gedelegeerde aanklager wordt afgegeven. Ook de Commissie pleitte voor die benadering, maar stelde zich flexibel op. Het Luxemburgse Voorzitterschap concludeerde dat op technisch niveau verder zal worden gewerkt aan een systeem met een enkele rechterlijke machtiging. Het gaf naar aanleiding van de discussie aan te willen kijken naar een flexibele benadering voor wat de keuze voor de rechter in de lidstaat van de «assisting» of de «handling» gedelegeerde Europese aanklager betreft.

Lidstaten ad punt 2

Een meerderheid van de lidstaten gaf aan voor optie 2 te zijn (rechterlijke controle op het EOM door het EU Hof van Justitie), met dien verstande dat veel van deze lidstaten de rol van het Hof beperkt willen houden tot bepaalde beslissingen die door het EOM rechtstreeks op basis van de verordening worden genomen. Deze lidstaten onderschreven het standpunt van de Juridische Dienst van de Raad over deze kwestie.

De Minister wees namens Nederland op de nog altijd kritische positie van het nationale parlement. Met betrekking tot punt 1) heeft hij aangegeven voorstander te zijn van een regeling waarbij het nationale recht in alle betrokken lidstaten volledig toepassing vindt. Dat dit in voorkomend geval tot een dubbele rechterlijke machtiging voor de inzet van onderzoeksmaatregelen zou kunnen leiden, ervaart Nederland niet als bezwaarlijk. Echter, in het geval de meerderheid van de lidstaten zou kiezen voor een benadering waarbij slechts in een lidstaat een rechterlijke machtiging wordt verkregen, is Nederland van mening dat hierover – gegeven de verschillende zienswijzen -nader op technisch niveau zou moeten worden gesproken.

Met betrekking tot punt 2 heeft de Minister, anders dan het Luxemburgse Voorzitterschap, de wens geuit de besprekingen te vervolgen op basis van optie 1. Nederland onderschrijft de argumenten die de Commissie naar voren heeft gebracht voor rechterlijke controle door de nationale rechter. Volgens Nederland is er goede grond voor die keuze, gegeven het feit dat rechterlijke controle rechtstreeks verband houdt met de toepassing door het EOM van nationaal recht en het EU Hof van Justitie in een positie zou worden gebracht waarin het aan nationaal recht zou moeten toetsen. Nederland onderschrijft dat het EOM een EU-instantie zal zijn en erkent ook de regeling voor de bevoegdheid van het EU Hof van Justitie als bedoeld in artikel 263, VWEU. Nederland is, anders dan de Juridische Dienst van de Raad, echter van mening dat hieruit voor het EOM -niet dwingend volgt dat rechterlijke controle door het Hof zou moeten plaatsvinden. Immers, van rechtsonzekerheid is geen sprake, nu rechterlijke controle volledig aan de nationale rechter kan worden toevertrouwd. Ten slotte heeft de Minister gewezen op het beginsel van de redelijke termijn, zoals ook in artikel 47 van het Handvest is vervat. Net als de Commissie heeft de Minister aangegeven dat Nederland van mening is dat rechterlijke controle door het EU Hof van Justitie tot vertraging zal leiden.

Het Luxemburgse Voorzitterschap concludeerde ten aanzien van punt 1 dat een meerderheid van de lidstaten steun geeft aan een systeem waarbij

met een enkele rechterlijke machtiging wordt gewerkt. Volgens het Voorzitterschap is dat een belangrijke stap in vergelijking met de bestaande instrumenten van strafrechtelijke samenwerking. Daarmee zou toegevoegde waarde worden gecreëerd, hetgeen van belang is bij oprichting van een EOM. Op technisch niveau zal worden verder gewerkt aan dit systeem. Daarbij moet oog zijn voor de zorgen van een aantal lidstaten. Het Voorzitterschap gaf aan te willen kijken naar een flexibele benadering voor wat de keuze voor de rechter in de «assisting» of de «handling» lidstaat betreft.
Met betrekking tot punt 2 concludeerde het Voorzitterschap dat een meerderheid van de lidstaten zich had uitgesproken voor optie 2 als basis voor de verdere besprekingen. Volgens het Luxemburgs Voorzitterschap heeft het EU Hof van Justitie toenemende ervaring op het terrein van het strafrecht. Het Hof kent ook reeds een versnelde procedure. Ten slotte wordt het Hof in capaciteit sterk uitgebreid. Het Voorzitterschap benadrukte daarbij dat de rol van het Hof zich zou moeten beperken tot het opereren van het EOM «exclusively on the basis of Union law».

Sessie VI Herziening Brussel IIbis

Het Luxemburgs Voorzitterschap verwees in zijn inleiding naar het toegezonden «discussion paper». Daarin werd uiteengezet dat de Brussel II bis verordening van 2003 (in werking sinds 2005) de hoeksteen is van de juridische samenwerking op het terrein van het familierecht. De verordening bevat regels voor toepasselijk recht en bevordert de erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen en overeenkomsten in andere lidstaten. De verordening is met name van belang voor kinderontvoeringen en bevat specifieke regels voor de teruggeleiding van het ontvoerde kind naar zijn «woonland». De Commissie heeft in 2014 een rapport opgesteld over de werking van Brussel II bis en beoogt een aanpassing van de verordening. De discussie in de Informele Raad is bedoeld om input voor de Commissie te genereren. Daartoe heeft het Voorzitterschap in het voorliggende discussiedocument een viertal thema's genoemd waarop de aanpassing van de Verordening zich zou moeten concentreren. De vraag aan de Ministers was, of zij zich herkenden in deze prioriteiten voor de wijziging van de verordening en of zij daarnaast nog andere punten wilden adresseren.
De vier punten waren:
1. Afschaffing van de exequatur voor beslissingen over het gezag;
2. Verbetering van de procedure voor effectieve en spoedige terugkeer van ontvoerde kinderen;
3. Effectiever maken van de tenuitvoerleggingsprocedures van familierechtelijke beslissingen; deze worden bepaald door het nationaal recht dat soms geen speciale spoedvoorziening kent. In sommige landen kan een appelprocedure tot grote vertraging leiden bij de teruggeleiding van kinderen.
4. Verbetering van de samenwerking tussen Centrale Autoriteiten en vaststellen van hun rol en hun taken.

Commissaris Jourova benadrukte evenals het Voorzitterschap dat het belang van het kind voorop moet staan. Grensoverschrijdende gedingen over het gezag duren nu vaak te lang, waarvan kinderen nadeel ondervinden. Zij meende dat de vier punten van het Voorzitterschap inderdaad de prioriteiten moesten zijn voor een wijzigingsvoorstel.

Pavel Svoboda, de voorzitter van JURI, sprak namens de LIBE-commissie van het Europees parlement. Hij sprak hij zich uit voor een verdergaande aanpassing van Brussel II bis, op basis van een studie die LIBE heeft laten uitvoeren door het Swiss Institute of Comparative Law in Lausanne.

(www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510012/IPOL STU(2015)510012 EN.pdf.)
De conclusie van deze studie is dat in de veel gevallen waarin het de verzorgende ouder is die het kind, na een mislukt huwelijk, meeneemt naar haar land van herkomst, deze «ontvoering» voorkomen kan worden door de tijdige inzet van mediation om een ordelijke verplaatsing mogelijk te maken. Verder moet vooral voorkomen worden dat rechters in twee landen tegenstrijdige beslissingen nemen. Gestreefd moet worden naar een «joint decision» door gespecialiseerde gerechten in de betrokken landen.

Constantinos Manolopoulos, de interim- directeur van het Europees Grondrechtenagentschap, riep ertoe op bij de herziening van Brussel II bis rekening te houden met de relatie tussen kindontvoeringen en mensenhandel. Ook pleitte hij voor kwaliteitsstandaarden en een standaard minimum dienstenpakket voor Centrale Autoriteiten (met o.a. mediation en vertegenwoordiging minderjarigen in rechte). Vervolgens spraken 23 van de 28 lidstaten.

Alle lidstaten waren het ermee eens dat een herziening noodzakelijk is en konden zich vinden in de vier prioriteiten.
Over de vier hoofdpunten was het beeld als volgt.
Punt 1, exequatur. De meeste lidstaten die zich uitspraken, steunden de afschaffing van de exequatur voor gezagsbeslissingen mits een vereenvoudigd mechanisme voldoende waarborgen heeft. Enkele landen waren meer terughoudend, veel landen waaronder Nederland spraken zich niet uitdrukkelijk uit.
Punt 2, effectievere en snellere terugkeer. De meeste landen willen onderzoeken of een versnelde procedure gerealiseerd kan worden, onder andere door een betere communicatie tussen de betrokken rechters.
Punt 3, correcte tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen. De meeste lidstaten waren beducht voor een ontwikkeling in de richting van harmonisatie.
Punt 4, samenwerking en taken Centrale Autoriteiten. De meeste lidstaten willen kijken hoe de samenwerking kan worden verbeterd en meer lijn kan worden gebracht in het takenpakket.

De Minister benadrukte voorts het belang van mediation in de praktijk van kinderontvoeringszaken zonder daaraan de conclusie te verbinden dat de Verordening op dit punt moet worden aangepast. Hij bood zijn collega's aan de goede Nederlandse ervaring met grensoverschrijdende mediation te delen.

Verslag van de ingelaste bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 20 juli 2015 te Brussel

Belangrijkste resultaten

Hervestiging

De lidstaten hebben conclusies aangenomen met betrekking tot hervestiging van 22.504 personen van buiten de Europese Unie die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.

Herplaatsing

De Raad heeft een akkoord bereikt over een ontwerpbesluit tot instelling van een mechanisme voor de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing vanuit Griekenland en Italië naar andere lidstaten, van mensen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben. De lidstaten zijn het

bij consensus eens geworden over de invulling van 32.256 plaatsen voor mensen die moeten worden herplaatst en kwamen overeen om de invulling van de resterende 7.744 plaatsen voor eind 2015 te bepalen.

Veilige landen van herkomst

De Raad heeft conclusies aangenomen over het aanwijzen van bepaalde derde landen als veilig land van herkomst in de zin van de Procedurerichtlijn. De Raad is overeengekomen om prioriteit te geven aan de beoordeling door alle lidstaten van de veiligheid van de Westelijke Balkan.

Vingerafdrukken

De Raad heeft nota 11013/15 goedgekeurd waarin lidstaten worden uitgenodigd om de richtsnoeren van de Europese Commissie met betrekking tot het verplicht afnemen van vingerafdrukken te volgen.

Immigratie en asiel

Hervestiging

Voor aanvang van deze Raad werd bekend dat het streefgetal van 20.000 voor deze ingelaste bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken reeds was gehaald: Lidstaten en Geassocieerde Staten hebben samen beloofd om 22.504 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, te zullen hervestigen. Een overzicht van de hervestigingsbeloften per land is bijgevoegd, Nederland heeft beloofd 1.000 personen over de toepasselijke periode van twee jaar te hervestigen.

Herplaatsing

Tijdens de Raad bespraken de Ministers uitvoerig de beloftes van het aantal te herplaatsen personen vanuit Griekenland en Italië naar andere lidstaten. De Europese Commissie benadrukte hierbij het belang van deelname aan het herplaatsingsmechanisme door elke lidstaat. Het verplicht afnemen van vingerafdrukken door Griekenland en Italië en het hanteren van hotspot-benadering zijn belangrijke randvoorwaarden in dit herplaatsingsmechanisme. Met de hotspot-benadering ondersteunen EU-agentschappen Griekenland en Italië onder andere bij het registratieproces van arriverende migranten, bij het terugkeerproces, en bij het detecteren van signalen van mensensmokkel.

Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, hebben zich gecommitteerd aan het aantal te herplaatsen personen zoals genoemd in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie. Andere lidstaten hebben een aantal beloofd dat soms hoger of lager is dan het voorstel van de Europese Commissie. Er zijn ook lidstaten die, ondanks aandringen van het Voorzitterschap en Europese Commissie, om hen moverende redenen (nog) geen aantallen hebben beloofd. Uiteindelijk is door de Raad overeenstemming bereikt over 32.256 toegezegde herplaatsingsplekken, een overzicht van de herplaatsingsbeloften per land is bijgevoegd. Nederland heeft beloofd om 2.047 personen over de toepasselijke periode van twee jaar te herplaatsen.

Griekenland en Italië hebben verzekerd dat de personen die op hun grondgebied aankomen, volgens de bestaande regels geïdentificeerd en geregistreerd worden, onder meer door het nemen van vingerafdrukken.

Het besluit zal formeel worden aangenomen nadat het Europees parlement zich tijdens de eerste plenaire sessie in september hierover heeft uitgesproken.

Veilige landen van herkomst

De Raad heeft conclusies aangenomen over het aanwijzen van bepaalde derde landen als veilig land van herkomst in de zin van de Procedurerichtlijn. Tijdens de Europese Raad van 25 en 26 juni hebben de regeringsleiders de Europese Commissie uitgenodigd om uiterlijk in juli 2015 nadere richtsnoeren uit te werken om de normen te verbeteren op het gebied van asielprocedures. De Raadsconclusies zien op het ontwikkelen van Europese standaarden op het gebied van het aanwijzen van veilige derde landen. Daarnaast dient met voorrang te worden onderzocht of de Westelijke Balkanlanden[1] kunnen worden aangemerkt als veilige landen van herkomst, waarbij een coördinerende rol voor EASO is weggelegd. Nederland heeft steeds het belang onderstreept van de noodzaak tot tijdige en correcte implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem en de verdere convergentie van beleid en praktijk.

Diversen

- Migratietop van Valletta
  Pierre Vimont, persoonlijke gezant van Voorzitter van de Europese Raad Tusk voor de Migratietop van Valletta, heeft de voorbereidingen kort toegelicht. Het voornemen voor deze Migratietop komt voort uit eerdere conclusies van de Europese Raad. De Migratietop zal zich richten op Afrikaanse landen die reeds partner zijn in de Rabat -en Khartoum-processen. De Migratietop van Valletta zal in het najaar worden georganiseerd. Nederland steunt het organiseren van deze Migratietop en is van mening dat voor een succesvolle aanpak van de migratieproblematiek er een brede, geïntegreerde benadering vereist is. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van herkomst-, transit- en bestemmingslanden.
- EU-terugkeerbeleid
  De Raad en Europese Commissie hebben kort van gedachten gewisseld over een Europese aanpak van terugkeer.

[1] Albanië, Bosnië en Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië en Kosovo.